

XINWENYULUNJIANDULUN

# 新闻舆论监督论

——概念、依据和规范

傅昌波 / 著

人民日报出版社

# 目 录

|                                   |             |
|-----------------------------------|-------------|
| 序:职业精神与舆论监督 .....                 | 童 兵(1)      |
| 博士论文专家审查意见 .....                  | (1)         |
| <b>绪 论 新闻舆论监督的普世价值 .....</b>      | <b>(1)</b>  |
| 一、有关新闻舆论监督的史论梳理 .....             | (1)         |
| 二、新闻舆论监督的普世价值 .....               | (17)        |
| 三、作者的价值预设和本书基本结构 .....            | (19)        |
| <b>第一章 表象与本质:新闻舆论监督概念解析 .....</b> | <b>(34)</b> |
| <b>第一节 新闻舆论监督定义之我见 .....</b>      | <b>(34)</b> |
| 一、新闻舆论监督定义述评 .....                | (34)        |
| 二、舆论、监督的含义及两者关系 .....             | (37)        |
| 三、新闻与舆论的监督功能 .....                | (42)        |
| 四、新闻舆论监督的定义 .....                 | (44)        |
| 五、新闻舆论监督与相关概念辨析 .....             | (45)        |
| <b>第二节 新闻舆论监督的主体与客体 .....</b>     | <b>(48)</b> |
| 一、新闻舆论监督主体说评析 .....               | (48)        |
| 二、公众和新闻媒体构成复合主体 .....             | (51)        |
| 三、新闻舆论监督的五大客体 .....               | (55)        |
| <b>第三节 新闻舆论监督的属性和特征 .....</b>     | <b>(66)</b> |
| 一、新闻舆论监督属性新论 .....                | (66)        |
| 二、新闻舆论监督的特征 .....                 | (69)        |

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| <b>第二章 理由和依据:新闻舆论监督权利保障</b> .....     | (75)  |
| <b>第一节 人权理论及两个共识</b> .....            | (75)  |
| 一、人权的普遍性原则是合法性基础 .....                | (75)  |
| 二、真理源自自由的辩论 .....                     | (78)  |
| 三、权力不受监督必然产生腐败 .....                  | (81)  |
| <b>第二节 法治社会普遍认同的权利理由</b> .....        | (82)  |
| 一、表达自由与新闻舆论监督 .....                   | (82)  |
| 二、参政权利与新闻舆论监督 .....                   | (86)  |
| <b>第三节 新闻舆论监督的法律保障</b> .....          | (93)  |
| 一、关于保障新闻舆论监督权利 .....                  | (94)  |
| 二、关于知晓权和信息公开 .....                    | (98)  |
| 三、关于新闻舆论监督的职责 .....                   | (101) |
| 四、关于新闻舆论监督的免责事由 .....                 | (103) |
| <br><b>第三章 调控和规范:新闻舆论监督运作规则</b> ..... | (108) |
| <b>第一节 调控新闻舆论监督的法律规范</b> .....        | (108) |
| 一、平衡新闻舆论监督权利与公民权利 .....               | (108) |
| 二、平衡新闻舆论监督权利与司法独立 .....               | (118) |
| 三、平衡新闻舆论监督权利与公共安全 .....               | (123) |
| <b>第二节 新闻舆论监督的自律原则</b> .....          | (129) |
| 一、新闻自律的理论与实践 .....                    | (129) |
| 二、新闻舆论监督中的自律原则 .....                  | (133) |
| <br><b>第四章 环境与畸变:新闻舆论监督制约因素</b> ..... | (139) |
| <b>第一节 政治民主与新闻舆论监督</b> .....          | (141) |
| 一、新闻舆论监督是民主政治的产物 .....                | (141) |
| 二、新闻舆论监督受政治民主状况制约 .....               | (144) |
| <b>第二节 法治秩序与新闻舆论监督</b> .....          | (148) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 一、法治不力与新闻舆论监督的越位 .....          | (148) |
| 二、调控弱化与新闻舆论监督的畸变 .....          | (152) |
| 第三节 公民素质与新闻舆论监督 .....           | (157) |
| 一、公民的权利观念与新闻舆论监督 .....          | (159) |
| 二、公民的法治观念与新闻舆论监督 .....          | (164) |
| <b>结 语 加强和改进我国的新闻舆论监督</b> ..... | (170) |
| 第一节 我国新闻舆论监督的特点 .....           | (171) |
| 一、新闻舆论监督与中国共产党的领导 .....         | (171) |
| 二、当前我国新闻舆论监督的操作原则 .....         | (175) |
| 第二节 我国新闻舆论监督的问题和原因 .....        | (177) |
| 一、我国新闻舆论监督的主要问题 .....           | (178) |
| 二、“左”的思想和人治主义是主要原因 .....        | (183) |
| 第三节 改进我国新闻舆论监督的一点思考 .....       | (188) |
| 一、新闻舆论监督良性运行的前提 .....           | (189) |
| 二、改进我国新闻舆论监督的现实策略 .....         | (191) |
| 三、我国新闻舆论监督远景展望 .....            | (194) |
| <b>后 记</b> .....                | (200) |
| <b>参考书目</b> .....               | (202) |
| <b>出版说明</b> .....               | (208) |

## 绪论

# 新闻舆论监督的普世价值<sup>1</sup>

通过新闻传播影响舆论,进而影响社会的政治经济和文化生活,是近400年来人类社会十分引人注目的社会现象。<sup>2</sup>新闻舆论监督于16世纪末17世纪初最先在西方国家<sup>3</sup>产生。18世纪末19世纪初西方国家在新闻舆论监督相关机制方面已形成比较完整的规范。19世纪末,在民族资产阶级报人的努力下,我国开始出现真正意义上新闻舆论监督。今天,不论在西方还是在东方,在世界绝大多数国家中,新闻舆论监督正以其独特的方式,影响着国家、社会的前进脚步和公民权利的实现程度。在我国,通过报纸、电台、电视台和新闻网站实现的新闻舆论监督,正在对社会生活起着巨大的影响。

在我们这个时代,尤其是在我国,重视并规范新闻舆论监督,让新闻舆论更好地发挥其监督等积极功能,已经成为社会共识。这种共识本身既表示公众对表达自由、参政权利(知情权、监督权等)等价值的认同,也隐含着公众对发展民主的执著信念。

## 一、有关新闻舆论监督的史论梳理

德国学者马克斯·韦伯认为:每件事都得从历史的观点来看,才能了解事情的中心意义;知道事件的起源才有可能真正掌握那件事。<sup>4</sup>从新闻传播史可以看出,真正意义上的新闻舆论监督开始

于近代资产阶级报纸出现之后,成形于包括表达自由在内的诸项公民权利得到法律确认之后。新闻舆论监督思想<sup>5</sup>发展的历程,也是西方国家的人民群众为实现表达自由和参政权利而斗争的历程。

### (一)西方国家的新闻舆论监督思想

以英国为代表的西方国家的新闻思想发展史大约可以分为三个阶段:第一阶段为要求出版自由(Freedom of press)阶段,从16世纪中叶开始至17末,这一阶段的任务是废除特许出版制度,争取普遍的出版自由;第二阶段是争取意见自由(Freedom of expression)阶段,从18世纪初开始,至19世纪下半叶,这一阶段的特征主要表现为人民要求享有议论及批评议会、政府的权利,最终使言论自由和意见自由在法律上得到认可;第三阶段是争取新闻自由阶段(Freedom of information),自20世纪40年代正式提出公民的“知晓权”思想开始,发展到接近权(Right of access to mass media)和传播权(Right to communicate)理论,至今仍未终结,这一阶段的特征是主张公民有知悉、获取包括官方信息在内的所有信息的权利。<sup>6</sup>西方国家新闻舆论监督思想的发展,大体上也经历了这样一个过程。

15世纪至16世纪,欧洲一些商业城市出现了不定期的手抄报纸(Gazette)及新闻书简(News Letter)。这些手抄报纸的内容一开始是商品行情、船期、航线情况等纯商业信息,后来,“各地政局是否稳定、是否有战争,道路、船舶是否中断,直接影响贸易能否正常进行,因而手抄报纸在纯粹商业信息的新闻里增添了政治信息”。<sup>7</sup>刊载这些政治信息即是最原始的新闻舆论监督行为。到16世纪末17世纪初,兴起于意大利的文艺复兴运动已遍及欧洲,以人性、人权反对神性、神权的人文主义思想的传播进一步推动了宗教改革,加上不少欧洲国家建立了新式的邮政、交通、印刷和运输体系,使得出版定期报刊的条件更加成熟。这个时期是西欧封建

社解体、资本主义形成时期,也是新闻舆论监督的真正萌芽期。

从17世纪中叶(1644年)英国卓越的政治家、诗人约翰·弥尔顿(John Milton, 1608 - 1674年)发表《论出版自由》开始,到18世纪末“自由传达思想和意见”的公民权利首次得到法律的确认,再到20世纪上半叶美国新闻界兴起“扒粪运动”,是新闻舆论监督的发展期。在这个漫长的历程中,随着“天赋人权”、“主权在民”等权利和民主理念在西方国家得到法律形式的确认并深化为共同的信念,通过一个个著名的事件或司法判例,经过英国的约翰·弥尔顿、约翰·李尔本(John Lilburne, 1614 - 1657年)、约翰·洛克(John Locke, 1632 - 1704)、约翰·斯图尔特·穆勒(John Stuart Mill, 1806 - 1873)、罗素(Bertrand Russell, 1872 - 1970)、约翰·威尔克斯(John Wilkes)和法国的卢梭(Jean - Jaques Rousseau, 1712 - 1778)、孟德斯鸠(Montesquieu, 1689 - 1755)、罗伯斯庇尔(Maximilien de Robespierre, 1758 - 1794)以及美国的托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)、约翰·曾格(John Zenger)等杰出的政治家、哲学家、法学家和新闻从业人员的共同努力,新闻舆论监督在西方国家中形成了较为统一的理论和观点。

这些观点主要有:(1)出版自由是天赋人权的首要部分,因此应当废除钳制出版自由的特许制等法规;(2)思想自由是人不可侵犯的权利,惩罚思想就是不允许人们自由地寻求真理,就会导致暴政;(3)言论自由是通向真理的唯一途径,向人民敞开言论大门,也就敞开了一切通向真理的途径;(4)发表与刊登意见的自由与思想自由同样重要。迫使思想沉默,即使是逼迫错误的思想未经争论就沉默,便是对真理的扼杀。因此,应当取消任何对新闻传播的事先检查;(5)国家和社会应当按照民意来治理。舆论是铭刻在大理石上和公众内心的法律,是构成国家的真正宪法;(6)新闻传媒最主要的目的,是通过提供作为决定的基础的各种证据和意见,来协助发现真理,协助解决政治问题和社会问题。(7)批评是新闻机构

的责任,“批评政府是每个报人的神圣天职”; (8)世界上每个政府都有人类的弱点和腐化堕落的某种胚芽。为此,必须通过报纸让人民充分地了解公共事务。报刊和作者批评政府、国会、法院等国家权力机关无罪;报刊和作者批评政府官员一般不应被视为诽谤,除非这种批评的事实是谎言,或者报道有“明显而确实的恶意”或“现实的危害”; (9)“自由报刊应该成为对行政、立法、司法三权起到制衡作用的第四种权力”; (10)控制滥用新闻自由,防止传播有伤公共道德或有损公共利益的新闻是法律的正当任务。当然,新闻立法的目的是保障而不是限制。

20世纪40年代末之后,罗伯特·哈钦斯(Robert Hutchins)、赛伯特、西奥多·彼德森及施拉姆和肯特·库珀(Kent Cooper)等先后提出了社会责任论和知晓权、传播权、接近权等理论。社会责任论认为,言论自由是有条件的,言论自由以人对他的思想负有义务为基础。知晓权理论认为,信息不能自由交流,其他自由就会面临危险。在美国报纸出版协会等团体的推动下,美国于1966年通过了《情报自由法》(Freedom of Information Act),使新闻记者可以依法查阅有关政府工作的纪录。之后,欧洲许多国家也相继颁布了多部关于信息公开及政务公开的法令。20世纪60年代以来,一些学者又提出了接近权(Right of access to mass media)、传播权(Right to communicate)概念,认为公民有权接近和利用大众传播媒介表达自己的主张、意见,有权要求大众媒介刊登或播放其意见、广告、声明、反驳等,有权要求大众媒介传播自己想要传播的有关信息。目前,知晓权、传播权理论等已成为西方国家新闻舆论监督思想的重要组成部分。

### (二)社会主义的新闻舆论监督思想

从英国空想社会主义思想家托马斯·莫尔(1478 - 1535)发表《乌托邦》开始,社会主义思想成为近现代历史上重要的社会思潮。

经过马克思、恩格斯、列宁等人在革命和建设中的新闻实践、总结，可以归结为社会主义新闻舆论监督思想的内容十分丰富，包括出版自由、人民报刊、公开性、监督人民公仆以及治理工具、新闻党性等思想。

值得注意的是，社会主义的新闻舆论监督思想与前述资产阶级思想家或革命家的许多论述有着紧密的联系。正如有的学者指出的那样，马克思恩格斯在抨击书报检查的逻辑中有约翰·弥尔顿的影子，在报刊社会地位论述中则有托马斯·杰斐逊的影子<sup>8</sup>。

出版自由思想同样是社会主义新闻舆论监督思想的起点。从18世纪末开始，空想社会主义者创办了几十种报刊。法国空想社会主义者巴贝夫第一个提出要创办“自己的报刊”。他认为“出版不自由，人民永远是奴隶”<sup>9</sup>。1790年9月，巴贝夫在德国创办了《毕卡迪通讯》周刊，该刊创刊号的第一句话是“开辟维护新闻权，建立团结的捍卫者。”周刊宣布，“凡提供有有关宪法不同条款评论意见”者，将得到免费赠送的刊物。

马克思的政治活动是从反对书报检查制度、捍卫出版自由开始的。1842年，在其第一篇政论文章《评普鲁士最近的书报检查令》中，他深刻揭露了书报检查制度的虚伪性。之后，他又写了《〈莱比锡总汇报〉在普鲁士邦境内的查禁》、《摩泽尔记者的辩护》等文章，全面、深刻地论述了出版自由思想。他认为：“没有出版自由，其他一切自由都是泡影。自由的一种形式制约着另一种形式，正像身体的这一部分制约着另一部分一样。只要某一种自由成问题，那末，整个自由都成问题。”<sup>10</sup>恩格斯也认为：“没有出版自由、结社权和集会权，就不可能有工人运动”，“政治自由、集会自由权利和出版自由，就是我们的武器”。<sup>11</sup>恩格斯还指出：“自从获得出版自由时起，官员的行为同样可能成为举世周知的事情，这就根本改变了整个情况。”<sup>12</sup>他认为，如果承认出版自由，并且真正实行它，那么情况就会发生马克思所描绘的情形：“具有各种各样色彩

和深刻矛盾的舆论定会找到相应的报刊,通过日益坚实的研究和不断精益求精,它的独立表现将达到纯洁性、明确和坚定的高度,会使舆论变成国家立法的最丰富、可靠的生机勃勃的源泉。”<sup>13</sup>

在长期的斗争中,列宁也积极主张出版自由等民主权利。他曾说:“在英国有人民对于行政机关的坚强监督。”<sup>14</sup>在1914至1915年间,列宁曾多次称赞美国人民享有自由和民主。他认为美国“拥有几乎是充分的政治自由和发达的民主机构”,美国人民的政治自由是“举世无匹的”。<sup>15</sup>关于这一点,马克思也曾在早期提出同样的观点,他说:“你们可以在北美找到最纯最终标本的出版自由现象。”<sup>16</sup>

人民报刊思想是社会主义新闻舆论监督思想的又一重要内容。1790年,法国空想社会主义者巴贝夫创办了《新闻自由报》(后更名为《人民护民官报》),他主张创办人民自己的报纸。他指出:“相当长时间内,被金钱或恐吓收买的一群小报作者,利用害人的法令欺骗人民。现在这一天终于来到了——人民的敌人全联合起来也不能收买的人,自己讲出真理,将信口雌黄的小报作者所散布的谎言,驳得体无完肤。”<sup>17</sup>1840年,法国空想社会主义思想家卡贝在其《伊加利亚旅行记》第一卷中,系统阐述了他的人民报刊思想。他说:“在报界,我们看到的是少数人的垄断,用报纸投机牟利,追求个人利益;大多数报纸都是报道偏私,肆意进行诽谤谩骂而不允许别人反驳。”他认为这种新闻状况的原因在社会制度,“在那种令人厌恶和痛恨的社会政治制度下,才会出现这种名为反对旧社会而实则为其辩护、本身就非常可恶的报纸”。他在书中提出,“把报纸的编辑任务委托给人民或者他们的代表选举出来的公务人员,他们公正无私,有一定的任期,而且可以随时撤换”。<sup>18</sup>

经过马克思、恩格斯等人的实践和总结,人民报刊思想得到了进一步的完善。该思想包括两层意思,一是强调工人群众是新闻舆论监督的主体,反对监督只能由少数人进行、公众没有参政能力

的认识。二是强调新闻必须坚持为劳动群众和公共利益服务。马克思在《〈新莱茵报〉审判案》一文中指出：“报刊按其使命来说，是社会的捍卫者，是针对当权者的孜孜不倦的揭露者，是无处不在的耳目，是热情维护自己自由的人民精神的千呼万唤的喉舌。”<sup>19</sup>

公开性思想主要由列宁和罗莎·卢森堡等人提出。1906年，当俄国社会民主工党可以在一定程度上公开活动时，列宁指出：“最广泛地、自由地讨论和指责我们认为有害的措施、决定和倾向，这不是行动一致范围内的事情。只有进行这样的讨论，通过决议和提出抗议，才能形成我党的真正舆论。”<sup>20</sup>十月革命前，列宁就主张在党的报刊上公开讨论党的政策和策略。他说：“现在我们进行的争论，不是革命前那种仅限于党的狭隘范围的旧的争论，而是把一切决议都交给群众去讨论，他们要求用经验和事实来检验这些决议。他们从来不会被轻率的言论所迷惑，……哪里有千百万人，哪里才是政治的起点。”<sup>21</sup>

十月革命胜利后，列宁更加重视公开性问题，并在多种场合对此作了论述。他主张“通过报刊来揭露各个劳动公社经济生活中的缺点，无情地抨击这些缺点，公开揭露我国经济生活中的一切毛病，从而呼吁劳动者的舆论来根治这些毛病”。<sup>22</sup>列宁认为：“公开揭穿是一把利剑，它自己可以治疗它所带来的创伤。……在进行大战役的战场附近，不可能没有野战医院。但是绝对不能够因为看到‘野战医院的’情景就害怕起来或者紧张起来。”<sup>23</sup>他主张让人民了解真实的情况，他曾多次批评一些官员“害怕家丑外扬，害怕赤裸裸的真相”。对于公开性思想，列宁最精辟的论述是：“一个国家的力量在于群众的觉悟。只有当群众知道一切，能判断一切，并自觉地从事一切的时候，国家才有力量。”<sup>24</sup>

另一位明确主张公开性的社会主义思想家是德国共产党创始人罗莎·卢森堡。1918年，她根据俄国苏维埃政权建设中的问题指出：“如果无产阶级取得了政权，它应当制造社会主义民主制去

代替资产阶级民主制,而不是取消一切民主制。”<sup>25</sup>她进一步指出:“绝对公开的监督是必不可少的。否则交换经验就只限于新政府的官员排他的圈子之内。”她说,“达到再生的唯一途径是:公共生活本身的学校,不受限制的、最广泛的民主,公共舆论。”<sup>26</sup>卢森堡认为出版自由和意见自由是保证公共机构生命常青的法宝,也是确保正常公共生活的基础。她以非凡的勇气道出了一个真理,她说:“没有普选,没有不受限制的出版自由和集会自由,没有自由的意见交锋,任何公共机构的生命就要逐渐灭绝,就成为没有灵魂的生活,只有官僚仍是其中唯一的活动因素,公共生活逐渐消亡,几十个具有无穷无尽的精力和无边无际的理想主义的党的领导人指挥着和统治着,在他们中间实际上是十几个杰出人物在领导,还有一批工人中的精华不时被召集来开会,聆听领袖的演说并为之鼓掌,一致同意提出来的决议……这种情况一定会引起公共生活的野蛮化:暗杀,枪决人质等等。这是一条极其强大的客观规律,任何党派都摆脱不了它。”<sup>27</sup>这些论断,对于我们现在和以后的新闻舆论监督工作都具有深刻的指导意义。

监督人民公仆思想也是社会主义新闻舆论监督思想的重要内容。在社会主义政权尚未确立时,监督主要是针对资本主义制度的揭露和批判,后来,马克思、恩格斯、列宁等人又提出了监督党内官吏和公共权力机构的思想。

1879年,德国社会民主党的党刊因批评一位党团议员而遭斥责,马克思对此评论说:他们“竟认为他们自己是超乎批评之上的,并且把任何批评斥为大逆不道。”1891年,恩格斯在《致卡·考茨基》中写道:“要使人们不要再总是过分客气地对待党内的官吏——自己的仆人,不要再总是把他们当作完美无缺的官僚,百依百顺地服从他们,而不进行批评。”<sup>28</sup>他甚至要求工人政党向英国贵族的托利党(保守党)学习,因为在那里“毫不客气地向党的最老的领导人追究党内责任,已是司空见惯的事”。<sup>29</sup>总的来说,马克思与

恩格斯都认为批评和监督党组织的领导机关也是党报的权利。恩格斯曾经指出：“批评是工人运动的生命的要素，工人运动本身怎么能避免批评、想要禁止争论呢？难道我们要求别人给自己以言论自由，仅仅是为了在我们自己的队伍中又消灭言论自由吗？”<sup>30</sup> 1902年，列宁指出：“对于党员在政治舞台上的一举一动普遍（真正普遍的）监督，就可以造成一种能起生物学上所谓‘适者生存’作用的自动机构。完全的公开性、选举制和普遍监督的‘自然选择’作用，使每个活动家最后都能‘各得其所’，担负最适合于他的能力的工作，亲自尝到自己的错误的一切后果，并在大家面前证明自己能够认识错误和避免错误。”<sup>31</sup>

十月革命胜利后，列宁即向人民宣布：“我们愿意让政府时时受到本国舆论的监督。”几天后，他起草了《工人监督条例草案》，规定了工人参与监督国家和企业活动的细则。列宁主持制定的俄共（布）八大党纲规定：“党和苏维埃报刊最主要的任务之一，是揭露各种负责人员和机关的罪行，指出苏维埃组织和党组织的错误和缺点。”党纲还规定：“凡是在报刊上谈到其行为的人或机关，都必须在最短时间内在同一报纸上做出认真的合乎事实的反驳，或者说明缺点错误已经改正。如果没有发表这样的反驳或说明，革命法庭就对上述人员或机关起诉。”<sup>32</sup>

治理工具思想是1919年无产阶级在苏俄取得政权之后，由列宁首先提出来的。列宁认为，苏维埃政权成立后，报刊的功能应该完成“伟大的过渡”，“应当而且一定要把报刊从发表耸人听闻的消息的工具，从报道政治新闻的普通工具，从驳斥资产阶级谣言的工具，变成对群众进行经济教育的工具，变成向群众介绍按新方式组织劳动的工具。”<sup>33</sup> 他认为，新闻报道要公开表扬那些工作有成就的机关工作人员，公开揭露那些工作落后无能的工作人员，让他们“公开曝光”。报刊应当承担起动员、教育、组织群众，提高人民群众思想文化素质的责任。他说：“报刊应当成为我们加强劳动者的

自我纪律,改变资本主义社会陈旧的、完全无用的方法或偷懒方法的首要工具,通过报刊来揭露各个劳动公社经济生活中的缺点,无情地抨击这些缺点,公开揭露我国经济生活中的一切毛病,从而呼吁劳动者的舆论来根治这些毛病。”<sup>34</sup>在社会主义建设实践中,列宁总结认为,报刊必须正确引导社会舆论,“用生活中的生动具体事例和典型来教育群众,是报刊在从资本主义到共产主义过渡时期的主要任务”。列宁主张在报纸上开辟“黑榜”,用以刊登官僚主义思想严重者的名单。他说,“我们的报刊应当成为鞭策落后者的工具”。

坚持党性思想也是由列宁最先提出的。无产阶级取得政权后,列宁明确提出:不仅党报应当坚决执行党中央的决定,所有无产阶级新闻机构都应当坚持党性。他说:“我们将本着严正的明确方针办报。一言以蔽之,这个方针就是马克思主义”,“一切定期和不定期的报刊、一切出版机构都应完全服从党中央委员会”。<sup>35 36</sup>

### (三)我国的新闻舆论监督思想

我国是“是世界上最先有印刷技术和最先有印刷报纸的国家”,“有 100 多年外国人在中国办报的历史,有 100 多年资产阶级办报的历史,有大半个世纪无产阶级办报的历史”。<sup>37</sup>因此,自近代新闻事业产生以来,我国的新闻舆论监督经历了一个较为复杂的过程。在此过程中指导我国新闻界从事新闻舆论监督活动的原则和方法,既有西方国家的新闻思想和政治思想,也有马克思列宁主义的新闻思想和政治思想,还有在两种思想的基础上结合我国国情发展起来的独特的思想和理论。

中华人民共和国成立之前,我国的新闻舆论监督实践一直与变革或革命紧紧相连。从近代报刊产生之日<sup>38</sup>起,到 1949 年中华人民共和国成立之日止,我国经历了戊戌变法、五四运动、北伐战争、十年内战、抗日战争和解放战争。在此期间,严复、梁启超、章

太炎、黄远生、于右任、邵飘萍、郑贯公、史量才、戈公振等思想家和新闻界人士对于新闻舆论监督也有众多论述,其中能够划入新闻舆论监督思想的主要有“通民隐”思想、“开民智”思想、“政府的监督者”思想、“正言匡世”思想和“独立言论”思想等;同时,孙中山、李大钊、陈独秀、瞿秋白、邹韬奋、邓中夏、毛泽东、周恩来、刘少奇等革命家和政治家在为争取言论自由而斗争的过程中,也有不少有关新闻舆论监督的论述。

“通民隐”思想最先由太平天国后期的重要领导人洪仁(1822-1864)提出,在其1859年发布的《资政新篇》“新闻篇”中,洪仁主张准许民间办报,认为“上下情通,中无壅塞弄弊者,莫善于准卖新闻篇或设暗柜也”。他还认为报纸有助于对地方官的监督,主张各省设新闻官,“官职不受众官节制,亦不节制众官,即赏罚亦不准众官褒贬,专收十八省及万方新闻篇有招牌签记者,以资圣鉴,奸者股栗存诚,忠者清心可表,于是一念之善,一念之恶,难逃人心之公议矣”。<sup>39</sup>这一思想,与我国今日的新闻舆论监督有不少相似之处。

创办了《循环日报》的王韬也认为,报纸是君主博采舆论的工具。他认为政府办报有如下好处:“一曰知地方之机宜也。雨暘之不时,盗贼之多寡,政事之利弊,民不尽报之州县,州县不尽报之上司。有新报则无不知矣。二曰知讼狱之曲直也。禀词出于状师,批评出于僚幕,成狱之词由于胥吏之填砌,则曲直易淆矣。若大案所关,命采访新报之人得人衙观审,尽录两供词及榜掠之状,则虽不参论断,而州县不敢模糊矣。”<sup>40</sup>他希望报纸能起到“上有以信夫民,民有以爱夫上,上下之交既无隔阂,则君民之情自相浃洽”的沟通作用。郑观应在其《盛世危言》“日报”篇中,也提出报纸是“通民隐”、“达民情”的重要工具,主张广设日报。郑观应还认为中央政府应当鼓励国人办报,以反对西方列强通过办报对中国进行文化侵略和思想控制,认为报馆“本属中国自主之权”,“国之利器,不可

假人”。在此之后,严复、谭嗣同及早期的梁启超等在其关于报刊的论述中都有关于沟通上下的论述。梁启超从其当时君主立宪制的政治理想出发,认为报纸是君主的耳目、臣民的喉舌。在《论报馆有益于国事》一文中,他指出:“比邻之事,而吾不知,甚乃同室之事,不相闻也,则有耳目而无耳目。上有所措置,不能喻之民,下有所苦患,不能告之君,则有喉舌而无喉舌。”他主张充分运用报纸的特有功能,以“去塞求通”。<sup>41</sup>这些思想反映了近代新闻事业初现时期我国知识分子对新闻机构的社会功能的认识,强调新闻机构的沟通功能。时至今日,这种思想仍可在我们的现实生活中找到注解。

“开民智”思想也是洪仁 最先提出的。他认为报纸有教育民众、移风易俗的作用。他说:“设新闻馆以收民心公议,及各省物价低昂,事势常变。上览之得以资治术,士览之得以识变通,商农览之得以通有无,昭法律,别善恶,励廉耻,表忠孝,皆借以行其教也,教行则法著,法著则知恩,于以民相劝戒,才德日生,风俗日厚矣。”<sup>42</sup>

严复则在其著作和他创办的《国闻报》中系统地论述了办报以开民智的思想。他认为世界上的事情和一国之内的事情,通过新闻机构传播之后,就能够开民智,民智既开则可以图强国。他主张针对不同的读者创办不同类型的报纸,并创办专业报纸,以进行相互适应的教育。严复认为引进外来思想非常重要,他一生翻译了许多重要的西方书籍,他创办的报纸访员遍布全国,在欧美一些城市也设有记者。梁启超也多次论述报纸对于开启民智的重要性,在维新变法中,他提出报纸应“广译五洲近事”、“详录各省新政”“博搜交涉要案”、“旁载政治学艺要书”。他认为,只要积以时日,待以岁月,就可以“风气渐开,百废渐举,国体渐立,人才渐出”。维新变法失败后,他又提出报馆是“鉴既往,示将来,导国民以进化之涂径者也”。<sup>43</sup>他认为“中国所以不振,由于国民公德缺乏,智慧不

开”。他说：“凡欲造成一种新国民者，不可不将其国古来误谬之理想，摧陷廓清，以变其脑质。”<sup>44</sup>

经历了维新变法的失败后，以梁启超为代表的政治家吸取了资产阶级新闻理论和政治理论的进步观点，开始提出具有现代意义的新闻舆论监督思想。梁启超在其《敬告我同业诸君》一文中提出：“某以为报纸有两大天职，一曰对于政府而为其监督者；二曰对于国民而为其向导者是也。”这是中国第一次有人提出新闻机构是政府的监督者思想。梁启超认为政府是“受公众之委托，而办理最高团体之事业者”，而“报馆者，即据言论出版两自由，以实行监督政府之天职也”。他认为报馆实行的是“名誉上的监督”，是“人道总监督”。梁启超认为，舆论是“多数人意见之公表于外者也”，是一种“无形之势力，存于国中无量数不知名之人之身中者”。他认为舆论的作用非常大，是“天地间最大之势力，未能有御之者”，“凡政治必藉舆论之拥护而始能存立”。对于报馆和舆论的关系，他也有深刻的认识，认为报馆是制造舆论的机关的“最有力者”，是舆论的发挥者和代表者。

经历了改良主义思想阶段后，孙中山从资产阶级的民权观念出发，第一次提出报刊是引导人民进行革命斗争的舆论工具，认为报刊能在舆论上引导人民前进，成为先进舆论之母。他主张革命必须言论先行，“天下事，名不正则言不顺，言不顺则事不成”。辛亥革命胜利后，孙中山提出要造成“健全一致之言论”，认为“今日报纸，必须改其方针，人心乃能一致”，他说：“报纸在专制时代，则利用攻击，以政府非人民之政府也；报纸在共和时代，则不利用攻击，以政府乃人民之政府也。”民国时期的知名报人于右任也认为，报纸应该“力求为正确之言论机关”，反对“讹言乱国是，浮言伤国交，妄言愚弄国民”。认为报纸应当是反映群众意见、组织社会经济发展、传播知识和教育人民的有力工具。报人章太炎提出了报纸应当“正言匡世”的思想，新闻记者“当不务谄媚，不造夸辞，正色